Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 498 Bepalingen verband houdende met de vestiging in Nederland van de Kosovaarse Speciale Kamers en Speciale Aanklager met het oog op de berechting van ernstige misdrijven gepleegd in Kosovo tussen 1 januari 1998 en 31 december 2000 (Uitvoeringswet Speciale Kamers Kosovo)

Nr. 3

De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de vestiging en het functioneren van een speciale rechterlijke instelling van de Republiek Kosovo in Nederland mogelijk te maken. De zogenaamde «Speciale Kamers» en «Speciale Aanklager» zijn ingesteld bij wet van de Republiek Kosovo van 3 augustus 2015. Deze speciale rechterlijke instelling is belast met de berechting van ernstige misdrijven die zijn gepleegd tijdens en in de nadagen van de oorlog in Kosovo van 1998 tot 2000. Deze misdrijven worden genoemd in het rapport van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 7 januari 2011 (het zogenoemde Marty-rapport) en zijn voorwerp van onderzoek door de «Special Investigative Taskforce» (SITF) van de EU Missie in Kosovo (EULEX).
De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) van de EU heeft Nederland gevraagd naar de bereidheid om de vestiging van deze speciale Kosovaarse rechterlijke instantie in Nederland toe te staan en te faciliteren. Bij brief van 15 januari 2016 zijn de Staten-Generaal geïnformeerd over de inwilliging van het verzoek van de EU en de voorwaarden die daaraan door de Nederlandse regering zijn verbonden (Kamerstuk 34 300 V, nr. 52).
Tezamen met dit wetsvoorstel is een wetsvoorstel ingediend ter goedkeuring van het met de Republiek Kosovo gesloten zetelverdrag met betrekking tot deze Kosovaarse speciale rechterlijke instelling (wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 15 februari 2016 te Pristina tot stand gekomen Zetelverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kosovo betreffende de Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution in Nederland (Trb. 2016, 27)). Met betrekking tot de inhoud van dat zetelverdrag en de voorwaarden die door Nederland zijn verbonden aan de vestiging van de Speciale Kamers in Nederland verwijs ik naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.
Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan het zetelverdrag en bevat de bepalingen die noodzakelijk zijn om het functioneren van de Speciale Kamers in Nederland mogelijk te maken.

kst-34498-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Zoals is toegelicht in de memorie van toelichting bij het voornoemde wetsvoorstel ter goedkeuring van het zetelverdrag, worden de kosten voor deze speciale Kosovaarse rechterlijke instelling gedragen door de Europese Unie. Dit is vastgelegd in artikel 47 van het zetelverdrag. De kosten die voor Nederland voortvloeien uit de aanwezigheid van de Speciale Kamers hier te lande, vallen hier ook onder. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten van het ter beschikking stellen van detentieruimte, het vervoeren van gedetineerden en de kosten van bewaking en beveiliging. Behoudens de reguliere afdrachten aan de Europese Unie, betaalt Nederland derhalve niet mee aan de Kosovaarse Speciale Kamers.
Op 4 december 2015 zijn de EU-lidstaten akkoord gegaan met het budget voor de Speciale Kamers, dat wordt gefinancierd uit GBVB-fondsen. Voorts zijn er financiële toezeggingen van enkele niet-EU-landen in de vorm van financiële middelen en medewerkers.
Wel hebben het Rijk en de gemeente Den Haag een garantie afgegeven op de huisvesting van de Speciale Kamers in een leegstaand Rijkspand te Den Haag. Het gaat daarbij om een garantstelling bij eventuele voortijdige huurbeëindiging door de Speciale Kamers vanwege beëindiging van de werkzaamheden. Het risico op leegstand is naar verwachting zeer beperkt en als het voornoemde Rijkspand na jaren onverhoopt leeg komt te staan, zal het een andere bestemming krijgen dan wel worden verkocht. Mocht het inroepen van deze garantie toch tot meerkosten leiden dan zullen deze worden gedekt binnen de begrotingen van Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken, respectievelijk de begrotingen van het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Den Haag.

ARTIKELSGEWIJS

Het onderhavige wetsvoorstel bevat de gebruikelijke bepalingen zoals die in de loop der jaren zijn opgenomen in de verschillende uitvoeringswetten met betrekking tot in Nederland gevestigde straftribunalen. Het meest recente voorbeeld van een dergelijke uitvoeringswet is de Uitvoeringswet restmechanismen straftribunalen (Stb. 2015, 477). Op de bepalingen van die wet is het onderhavige wetsvoorstel zo veel mogelijk gebaseerd.

Artikel 1

In het eerste lid van dit artikel wordt een aantal in het wetsvoorstel gebruikte begrippen omschreven.
Het tweede lid regelt de toepassing van de regeling in het wetsvoorstel voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt – zoals gebruikelijk bij in Nederland gevestigde straftribunalen – dat de Nederlandse wet niet van toepassing is op de door de Kosovaarse Speciale Kamers bevolen vrijheidsbeneming die in Nederland wordt ondergaan. Het artikel sluit uit, dat een persoon die op last van het de Speciale Kamers is gedetineerd in een door Nederland aan de Speciale Kamers ter beschikking gestelde ruimte, zich in het kader van een *habeas-corpus*-procedure tot de Nederlandse rechter wendt. De Speciale Kamers hebben binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming. Verzoeken om invrijheidstelling en overige geschillen of klachten betreffende de vrijheidsbeneming op last van de Speciale Kamers binnen de deze ter beschikking staande ruimten moeten niet aan de Nederlandse rechter worden voorgelegd, maar aan de Speciale Kamers zelf. Men kan in dit verband ook wel spreken van «overdracht» van rechtsmacht door Nederland aan de Speciale Kamers, waarbij de term «overdracht» overigens niet als een constitutieve daad

moet worden beschouwd; de Speciale Kamers ontlenen hun rechtsmacht immers niet aan Nederland maar aan de Kosovaarse wetgeving.

Artikel 3

Artikel 3 voorziet in de mogelijkheid van overlevering van verdachten aan de Speciale Kamers. De mogelijkheid van overlevering is beperkt tot de situatie dat een verdachte of (gedetineerde) getuige in Nederland zou ontsnappen aan de door de Speciale Kamers bevolen detentie. Buiten deze omstandigheid kunnen geen personen aan de Speciale Kamers worden overgeleverd. Dit houdt verband met het volgende. De Kosovaarse Speciale Kamers zijn – anders dan bijvoorbeeld het Joegoslavië tribunaal, het Rwanda tribunaal en het Internationaal Strafhof – geen internationaal tribunaal, maar een speciale rechterlijke instantie van de Republiek Kosovo. De Speciale Kamers zijn ook niet opgericht door middel van een (bindend) besluit van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties dat staten tot medewerking aan verzoeken van de Speciale Kamers verplicht. Tussen Nederland en Kosovo bestaat thans geen uitleveringsrelatie. Evenmin is Kosovo partij bij enig instrument dat voorziet in overlevering van verdachten. In dit licht is in het zetelverdrag ook niet voorzien in een algemene verplichting om verdachten over te leveren aan de Speciale Kamers, maar is de overlevering beperkt tot personen die zich in Nederland aan de detentie van de Speciale Kamers hebben onttrokken (artikel 5, derde lid, van het zetelverdrag).

Artikelen 4 tot en met 6

De artikelen 4 tot en met 6 bewerkstelligen dat voor de overlevering zoveel als mogelijk de in de Uitleveringswet voorziene procedures voor voorlopige aanhouding, aanhouding en behandeling door de rechtbank worden toegepast. Zoals gebruikelijk bij de overlevering aan in Nederland gevestigde straftribunalen, geldt hier, dat de rechtbank in Den Haag als enige bevoegd zal zijn, dat de gebruikelijke weigeringsgronden niet kunnen worden toegepast en dat van het oordeel van de rechtbank geen cassatie mogelijk is.
Artikel 4 handelt over de fase van voorlopige aanhouding, voorafgaand aan het in behandeling nemen door de rechter van het verzoek om overlevering aan de Speciale Kamers. Uit de van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen van de Uitleveringswet blijkt welke instanties bevoegd zijn tot deze voorlopige aanhouding en welke procedures daartoe dienen te worden gevolgd. Voorgeschreven is dat een in Nederland aangehouden verdachte aan de officier van justitie te Den Haag dient te worden voorgeleid. Dit hangt samen met het feit dat in artikel 5 de rechtbank te Den Haag bij uitsluiting van andere rechtbanken bevoegd wordt verklaard overleveringszaken te behandelen. Die keuze berust op verschillende gronden.
Allereerst wordt voorgesteld om, anders dan in uitleveringsprocedures, voor deze bijzondere zaken te volstaan met een rechterlijke tussenkomst in slechts één instantie; in cassatieberoep is niet voorzien. Dit enerzijds om de overleveringsprocedure zo kort mogelijk te houden – in het voorstel zullen daarmee niet meer dan enkele dagen gemoeid hoeven te zijn – en anderzijds omdat veel minder rechtsvragen ter toetsing staan dan in uitleveringsprocedures. Noch de kwestie van de vaststelling van de identiteit van de opgeëiste persoon, noch die van de beoordeling van de vraag of de Speciale Kamers kennelijk niet bevoegd zijn kennis te nemen van de strafbare feiten ter zake waarvan een overlevering wordt verzocht, noopt tot het voorzien in cassatieberoep. Laatstbedoelde vraag kan heel wel door de rechtbank worden beantwoord, die zich daarvoor desgewenst kan doen voorzien van standpunten van deskundigen. Als deze vraag al ooit in de praktijk zal spelen, zal haar beantwoording al gauw berusten op

feitelijke vaststellingen die niet in cassatie toetsbaar zijn. Dat laatste geldt trouwens ook de vaststelling van de identiteit van de betrokkene.
Wordt cassatieberoep uitgesloten, dan ligt het voor de hand om ter voorkoming van divergerende jurisprudentie de rechtspraak te concentreren bij één instantie.
Artikel 5 regelt de procedure voor de behandeling van en beslissing op verzoeken tot overlevering. De gronden waarop de rechter de toelaatbaarheid van de overlevering kan onderzoeken zijn beperkt tot die genoemd in het derde lid, hetgeen reeds hierboven is toegelicht. Het eerste lid sluit uitdrukkelijk de mogelijkheid uit dat de opgeëiste persoon zich op een onschuldverweer kan beroepen. De beoordeling van een dergelijk verweer past niet in het marginale toetsingskader van de rechter inzake de toelaatbaarheid van een overlevering aan de Speciale Kamers.
In het vijfde lid van artikel 5 zijn de artikelen 41 tot en met 45 van de Uitleveringswet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit maakt het mogelijk om bij de overlevering van een persoon aan de Speciale Kamers gebruik te maken van de verkorte procedure indien de opgeëiste persoon daarmee instemt. De toepassing van de verkorte procedure is met name praktisch om de snelle overlevering met inbegrip van vrijheidsbeneming te kunnen realiseren van gezochte personen die instemmen met hun berechting door de Speciale Kamers.
De verklaring dat de artikelen 46 en 47 van de Uitleveringswet van overeenkomstige toepassing zijn, maakt het mogelijk dat de inbeslagneming, uitlevering, afgifte en teruggave van goederen in het bezit van de aangehouden persoon kan worden beoordeeld door de overleveringsrechter. Zonder deze mogelijkheid zou een afzonderlijke (raadkamer)procedure nodig zijn, hetgeen in dit verband omslachtig is.
De Minister van Veiligheid en Justitie beslist, als vertegenwoordiger van de door de Speciale Kamers aangezochte Staat, uiteindelijk op het verzoek en draagt bij inwilliging ervoor zorg dat kan worden voldaan aan het bepaalde in artikel 6.

Artikel 7

Artikel 7 heeft betrekking op personen die zich in Nederland bevinden en die als getuigen of deskundigen door de Kosovaarse Speciale Kamers zijn opgeroepen maar niet aan de oproeping hebben voldaan en wier medebrenging vervolgens door de Speciale Kamers wordt gelast.
Aangezien de Speciale Kamers niet over eigen bevoegdheden beschikken die medebrenging fysiek te effectueren, is het afhankelijk van de bijstand die de Nederlandse autoriteiten in dezen kunnen bieden.
In het artikel wordt de wettelijke grondslag geboden voor de Nederlandse autoriteiten om dergelijke getuigen en deskundigen op te halen en desnoods met toepassing van dwang ter beschikking van de Speciale Kamers te stellen. Het gaat hierbij overigens niet om «overlevering» omdat die term gereserveerd is voor de terbeschikkingstelling van verdachten in de gevallen bedoeld in artikel 3 van het wetsvoorstel.
De Nederlandse politie handelt ingevolge artikel 7 op last van de officier van justitie te Den Haag.

Artikel 8

Artikel 8 bevat een regeling voor de vrijgeleide van getuigen en deskundigen die, komende vanuit het buitenland, gehoor geven aan oproepingen van de Speciale Kamers om te verschijnen of die als gevolg van een bevel tot medebrenging van de Speciale Kamers worden gedwongen om naar Nederland te komen om voor de Speciale Kamers te verschijnen.
Tot de door dit artikel bestreken personen zullen in het algemeen niet behoren de advocaten en andere bijstandverleners van de hiervoor genoemde personen. Het gaat namelijk alleen om die personen wiens

persoonlijke aanwezigheid door de Speciale Kamers wordt vereist blijkens een dagvaarding, oproeping, bevel tot medebrenging of andersoortig verzoek tot toelating overeenkomstig het tussen de Speciale Kamers en Nederland gesloten zetelverdrag.
De in het artikel bedoelde personen krijgen een vrijgeleide ter zake van feiten of veroordelingen die voorafgingen aan hun aankomst in Nederland. Deze bepaling, die een pendant heeft in het zetelverdrag tussen Nederland en Kosovo, strekt ertoe het goed functioneren van de Speciale Kamers te verzekeren. De bijstandsplicht van het gastland houdt immers mede in dat het verantwoordelijk is voor een vlot vervoer, in opdracht van de Speciale Kamers, van personen op weg van en naar de Speciale Kamers. In dat verband dient het gastland zich te onthouden van handelingen die het functioneren van de Speciale Kamers belemmeren, bijvoorbeeld doordat getuigen geen getuigenis kunnen afleggen of zelfs in het geheel niet naar Nederland durven komen uit angst voor arrestatie.
In dit verband merk ik nog op dat de toegang tot Nederland van de genoemde personen (deskundigen, getuigen) in beginsel wordt beheerst door de normale visumregelingen. Dit impliceert de mogelijkheid om binnen de grenzen van de toepasselijke zetelovereenkomst in het visum bepaalde voorwaarden of beperkingen te stellen bijvoorbeeld op grond van de openbare orde.

Artikel 9

In artikel 9 is een bepaling opgenomen inzake de aanspraken op immuniteit van personen die onder rechtsmacht van de Speciale Kamers vallen. Indien deze personen op basis van het Kosovaarse (straf)recht geen aanspraak kunnen maken op immuniteit, komt aan hen ook geen aanspraak op immuniteit toe jegens de Nederlandse rechter, waar deze rechtsmacht uitoefent op verzoek of ten behoeve van de Speciale Kamers.

Artikel 10

Artikel 10 bevat de gebruikelijke regeling over de doorvoer van diverse categorieën van personen die ten behoeve van de Speciale Kamers over Nederlands grondgebied moeten worden getransporteerd. Het eerste lid heeft betrekking op de (beveiligde) doorvoer van personen over Nederlands grondgebied van een vreemde staat naar de Speciale Kamers of van de Speciale Kamers naar een vreemde staat. Hierbij moet uiteraard in de eerste plaats gedacht worden aan verdachten of veroordeelden, maar het kan ook gaan om andere personen die bijvoorbeeld als getuige voor de Speciale Kamers moeten verschijnen en bewaking nodig hebben, omdat zij in het land van herkomst gedetineerd waren.
De verantwoordelijkheid voor het vervoer ligt bij Nederland. Onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn Nederlandse ambtenaren met het vervoer belast. Nederland handelt in dezen echter in opdracht en ten behoeve van de Speciale Kamers. Nederland heeft ook geen zeggenschap over de bestemming van betrokkene, maar is gehouden tot een voortvarende en ononderbroken doorvoer van betrokkene van en naar de Speciale Kamers.
In het tweede lid is geregeld dat de Nederlandse autoriteiten het transport verzorgen van personen in detentie tussen het gebouw van de Speciale Kamers en de onder het gezag van de Speciale Kamers staande detentieruimte of naar enige andere plaats binnen Nederland. Binnen het gebouw van de Speciale Kamers zijn ambtenaren in dienst van de Speciale Kamers voor het transport van gedetineerden verantwoordelijk.
Het derde lid bepaalt ten slotte dat tijdens het door Nederlandse ambtenaren uitgevoerde vervoer alle voor de veiligheid van betrokkenen en ter voorkoming van ontsnapping of bevrijding dienstige maatregelen kunnen worden genomen. Dit lid biedt hiermee een grondslag voor het zo nodig

toepassen van geweld en vrijheidsbeperkende middelen ten aanzien van de vervoerde persoon.

Artikelen 11 en 12

Deze artikelen voorzien respectievelijk in een citeertitel voor de onderhavige wet en in de inwerkingtreding.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders